

普通高等教育公共管理专业精品教材

公共组织理论与管理

麻宝斌 主编



科学出版社



普通高等教育公共管理专业精品教材

公共组织理论与管理

麻宝斌 主 编

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书遵循理论与实践相结合、西方与中国相观照、动态与静态相呼应、宏观与微观相补充的原则,从研究视阈、生态环境、价值困境、行为准则、结构设计、权力关系、文化构成、运行过程、绩效管理和变革方略十个方面对公共组织管理的相关问题进行了介绍。每一章都始终围绕一个特定主题,遵循从基本概念入手,立足基本关系,阐述基本理论,描述基本状况,分析基本原因,探讨基本方法的逻辑脉络,力求清晰展现公共组织管理不同主题的全貌。

本书可满足公共管理专业本科生、硕士研究生教学的需要,也适合政府与第三部门的广大公共管理实践工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织理论与管理 / 麻宝斌主编. --北京:科学出版社, 2015

普通高等教育公共管理专业精品教材

ISBN 978-7-03-044886-3

I. ①公… II. ①麻… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D033

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第126859号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:吴美艳
责任印制:霍兵 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年6月第一版 开本:787×1092 1/16

2015年6月第一次印刷 印张:14 1/2

字数:341 000

定价:32.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

麻宝斌，吉林大学匡亚明特聘教授、博士生导师，国家社会科学基金重大项目首席专家。曾在美国丹佛大学、克利夫兰州立大学、台湾政治大学等校做访问研究。兼任全国公共管理专业学位研究生（MPA）教育指导委员会委员，教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会委员，中国行政管理学会理事，中国行政体制改革研究会理事，吉林省行政管理学会理事、副秘书长，吉林省机构编制管理研究会副会长，吉林省政治学会常务理事，吉林省青年联合会常务委员，长春市政协委员，长春市青年联合会副主席等。

前言

组织是人类历史上最伟大的发明之一。迄今为止，人类社会进步过程中所取得的伟大成果，在很大程度上都得益于组织活动。回顾中国历史，我们不能不承认，皇权时代的中华帝国之所以长期领先于当时世界上的其他国家，历经数次农民运动而不倒，甚至经过长期的半殖民地半封建社会仍保持了基本架构，在很大程度上是因为较早地建立起中央集权的管理体制和官僚组织管理模式，并能顺应社会形势不断改革并完善。中国共产党之所以能领导全国各族人民取得反帝反封建伟大斗争的胜利，建立社会主义新中国，其成功的秘诀同样在于超强的组织能力和社会动员能力。经过三十多年的改革开放和市场化改革，中国已经进入了全面建设小康社会和深化改革的新时期。如果说前期社会主义市场经济的发展主要得益于企业组织作为社会主义市场经济主体地位的发挥，那么未来国家治理体系和治理能力的提升必然要依赖于更充分地发挥政府、第三部门等公共组织的作用。任何管理活动都离不开组织，公共管理必然立足于公共组织。全面深化改革必然要求公共管理者更深刻地理解和认识政府及社会组织的运行规律。

21世纪初，我国开设了公共管理硕士专业学位教育，公共组织理论一直是公共管理专业重要的专业基础课程。从2002年起，笔者一直在吉林大学为公共管理硕士(MPA)研究生主讲公共组织理论课程。在此期间，国内陆续出版了一些公共组织理论方面的教材和著作，不仅有力促进了这一学科的发展，而且直接改善了这一课程的教学效果。但从我们的实际教学体会来看，现有教材在理论性和应用性方面仍然存在一定不足，既难以描述和解释中国社会复杂多样的公共组织现状，也难以为公共组织管理者提供清晰可靠的管理地图。为此，我们立足十几年的相关教学和管理经验，着力从理论和管理实践两个角度深化对公共组织的理解，这也正是我们将本书定名为《公共组织理论与管理》的用意所在。在我们看来，我们了解过各种各样的组织理论，有的理论很有效，但更多的理论是纸上谈兵。我们也认识到，在实践中存在很多重大的悖论，使理论在实践中并不完全适用。在理论与现实之间，一些组织管理者已经失去了平衡，他们将技术与理论推向了极端，而事实上，他们需要把理论与实际更好地联系起来，把表面上看起来自相矛盾的概念有机地综合起来以取得更好的平衡。

从本书的主要内容来看,我们遵循理论与实践相结合、西方与中国相观照、动态与静态相呼应、宏观与微观相补充的原则,共设计了十章内容,分别探讨公共组织的研究视阈、生态环境、价值困境、行为准则、结构设计、权力关系、文化构成、运行过程、绩效管理和变革方略等问题。这十个方面基本涵盖了公共组织的全貌,可以为读者呈现公共组织的基本轮廓。由于目前学术界对公共组织的主流分析范式是系统权变模式,我们也有意识地将这一分析模式运用于每章之中。在每一章中,我们都尽可能地罗列出在两个极端之间存在的各种理论论证,试图通过这种方式深化读者对公共组织运行规律与行为方式的理解。有理由相信,这种努力将有助于读者逐渐形成系统化的思维方式,并在潜移默化中领会和提高系统化的管理水平。

从本书的写作特点来看,我们在每一章中都始终遵循从基本概念入手,立足基本关系,阐述基本理论,描述基本状况,分析基本原因,探讨基本方法的逻辑脉络,力求清晰展现公共组织特定主题的全貌。在写作风格上,我们力求表述生动化、口语化,尽量立足公共组织的管理实践,从案例出发,以讲故事的方式来呈现理论,更好地实现理论与现实的有机结合,希望我们的这一初衷能够收到一定效果。因为我们所主张和坚持的这一风格,也许这本书既能满足公共管理专业的本科生和研究生教学之需,也适合广大公共管理者阅读参考。

从本书的写作分工来看,主编负责拟定全书整体写作框架,具体组织实施并统一定稿。各章节的具体撰写分工如下:第1章,麻宝斌;第2章,吴昊;第3章,杜平;第4章,杨宇;第5章,钱花花;第6章,陈希聪;第7章,孙悦;第8章,孙德超;第9章,刘雪华;第10章,段易含。另外,杜平协助主编做了细致入微的统稿工作,使全书增色不少。

本书还是吉林大学专业学位研究生核心课程建设项目“公共组织理论”(201052024)的结项成果。在撰写和出版过程中,我们始终得到了吉林大学研究生院和行政学院各位领导同志的支持。科学出版社的王京苏编辑为本书的出版付出了卓有成效的努力,他的中肯建议也使本书增色不少。另外,对于参与研讨写作大纲的行政学院各位同事和参与课堂讨论的在职研究生们,我也要表示诚挚的谢意。

最后,由于笔者及其研究团队的学识与能力有限,本书难免存在偏颇与不足之处,恳请得到各位同行和广大读者朋友的批评指正。

主编

2015年2月于吉林大学

目 录

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第 1 章 规范与经验——公共组织的研究视阈 | 1 |
| 1.1 组织与组织理论 | 1 |
| 1.2 公共组织及其管理 | 15 |
| 1.3 公共组织理论的历史演进 | 21 |
| 第 2 章 选择与决定——公共组织的生态环境 | 27 |
| 2.1 公共组织与生态环境的关系 | 28 |
| 2.2 公共组织战略管理的理论基础 | 35 |
| 2.3 公共组织战略管理的实践：以中国的发展规划为例 | 42 |
| 2.4 公共组织战略管理的方法 | 45 |
| 第 3 章 公平与效率——公共组织的价值困境 | 49 |
| 3.1 公共组织公平价值与效率价值的关系 | 50 |
| 3.2 公平价值与效率价值关系的处理：不同公共行政理论的主张 | 53 |
| 3.3 实现多元价值的动态平衡：公共组织价值管理的主题 | 58 |
| 3.4 公共组织价值观管理的方法 | 63 |
| 第 4 章 使命与任务——公共组织的行为准则 | 68 |
| 4.1 公共组织的使命与任务 | 69 |
| 4.2 公共组织目标管理的理论基础 | 75 |
| 4.3 公共组织目标管理的实践 | 81 |
| 4.4 公共组织目标管理的方法 | 83 |
| 第 5 章 分工与合作——公共组织的结构设计 | 87 |
| 5.1 公共组织结构的相关理论 | 88 |
| 5.2 西方国家公共组织结构的变革 | 98 |
| 5.3 中国公共组织结构改革的实践 | 102 |
| 5.4 公共组织结构的发展趋势 | 105 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 第 6 章 纵向与横向——公共组织的权力关系 | 108 |
| 6.1 权力的定义与类型 | 109 |
| 6.2 公共组织中的权力关系 | 114 |
| 6.3 公共组织冲突管理的理论基础 | 120 |
| 6.4 公共组织冲突管理的方法 | 126 |
| 第 7 章 任务与人际——公共组织的文化构成 | 130 |
| 7.1 组织文化的定义和类型 | 131 |
| 7.2 公共组织文化管理的理论基础 | 144 |
| 7.3 中国行政文化的主要特征 | 148 |
| 7.4 公共组织文化管理的方法 | 153 |
| 第 8 章 决策与执行——公共组织的运行过程 | 157 |
| 8.1 公共组织决策 | 158 |
| 8.2 公共组织执行 | 162 |
| 8.3 公共组织决策与执行的实践 | 168 |
| 8.4 协调公共组织决策与执行的方法 | 174 |
| 第 9 章 效率与效益——公共组织的绩效管理 | 178 |
| 9.1 公共组织绩效管理的理论基础 | 179 |
| 9.2 西方发达国家公共组织绩效管理的实践 | 184 |
| 9.3 中国公共组织绩效管理的实践 | 188 |
| 9.4 公共组织绩效管理与评估的方法 | 193 |
| 第 10 章 动力与阻力——公共组织的变革方略 | 197 |
| 10.1 公共组织变革与变革管理..... | 198 |
| 10.2 西方国家公共组织的变革..... | 206 |
| 10.3 中国的公共组织变革..... | 209 |
| 10.4 公共组织变革管理的方法..... | 215 |
| 参考文献 | 219 |



第 1 章

规范与经验——公共组织的研究视阈

在现实生活中，组织是无形的却又无处不在。我们可以看见诸如一幢高层建筑、一个计算机工作站或一名雇员，但是一个组织却是模糊的和抽象的，并且可能分布在不同的地点。我们认识到组织的存在是因为我们每天都接触它们，虽然它们并不一定会引起我们的足够重视。我们大多数人都是在医院出生并且到政府有关部门登记，在小学、中学直至大学校园接受教育，到医院看病，购买由建筑公司承建并由房地产商出售的房子，可能还需要从银行贷款，在某一个单位一周工作 40 个小时，出于工作的需要和不同的组织打交道，在出现火情时还要向消防部门求救……

从理论上说，组织是人类社会的细胞和特殊标志。通过组织，人们得以联合起来，采取集体行动，实现某些共同目标。为了改造自然、治理社会、管理自身，人们必须有意地结合起来，以便凭借群体的力量来完成共同认可的、单个人无法实现的目标。人们之间有意识的结合就是组织。可见，组织的关键要素不是一幢建筑、一套政策或程序，更不是组织结构图上的一个线条、一个方框或一个名称，而是人及其相互关系。当人们有意识地结合以实现目标时，一个组织就产生了。

组织包括不同的类型，其中，公共组织是社会公共事务的管理者和公共服务的提供者，只有了解公共组织，理解公共组织的发展和运行规律，才能更好地管理公共组织，收到理想的组织管理成效。公共组织理论正是以公共组织为研究对象的，其探索的是公共组织本身及其运行的内在规律等问题。本章是对公共组织理论的概括性介绍，我们力求从理论(规范)和现实(经验)两个层面回答与公共组织相关的一些基本问题，包括什么是组织、组织有什么特征、如何划分组织类型、组织有什么功能、什么是公共组织、公共组织有什么特点、公共组织如何管理。最后，我们还将简要描述公共组织理论的发展历程。

1.1 组织与组织理论

1.1.1 组织及其功能

从词源来看，在中国古代，组织一词是编织的意思，是指将麻丝制成布帛。《吕氏

春秋·先己》高诱注：“夫组织之匠，成文于手”，另有“织任组训”，“伤国人树桑麻，习组织”之说，这些都反映了当时男耕女织的生产方式。其扩展的含义有两个：一是组合的过程；二是经联合而成的整体。在西方，组织一词来源于希腊文“organon”，意思是工具、手段。后来组织一词主要被用来说明生物的组合状态，并主要在医学领域中使用。直至今日医学上仍把人体的某部位称为组织。随着社会的进化，人类群体种类的增多，组织一词逐渐被引申为某种人类群体。这种转变发生在1873年英国哲学家斯宾塞将组织一词引入社会科学之后，他在提出社会有机体这一概念的同时，将组织看做已经组合的系统或社会。

为了更准确地把握组织的内涵及特点，我们必须从对组织的社会功能分析入手，考察组织产生的实践过程。从理论上讲，组织的功能在于促进分工与合作，只要一项人类活动需要不同的人来合作完成，其前提就是分工。人们在自身个性、能力以及掌握的技巧等方面都不尽相同，专业化也会使人们在某项能力方面的造诣更加精湛。另外，人的生命有限，一个人不可能在其有限的生命里掌握一切知识与技能，所以分工就成为有益而必要的活动。有分工不是目的，分工的目的是为了合作。例如，一个人在路上行走时碰到一块大石头，他自己无法把石头搬开，只要请来另一个人帮忙，这就是合作。但如果没有协调的话，合作的目的是不可能实现的。例如，在合作搬开石头的过程中，那个喊口令的人执行的就是协调合作的功能。一般来说，协调有两种方法：一是依赖于组织结构，将各种工作与人员都安排在一定的权威结构之下，以上下级的方式来传播协调者的意志；二是依靠一个共同的信念，人们可以自觉地根据自己的能力与掌握的技巧参与协作活动。这两种方法并不互相排斥，事实上，任何有效的组织都必须同时依靠两者。之所以正式组织不可或缺，是因为在协调过程中存在时间和规模这两大限制因素。从时间方面看，信念容易变化，不利于完成需要很长时间才能达到的目标。从规模上看，小规模组织容易协调，一旦组织规模扩大，指挥关系趋于复杂，基层工作人员就很容易忽略协作的目的。为此，当人们需要大规模、长时间地进行协调活动时，就需要依靠组织程序，包括：明确工作任务；安排负责人；明确分工与各岗位的工作任务；完善负责人与各岗位之间的指挥与协作关系，达到责权分明；等等。

人类历史的发展也证明了这一点。在生产水平较为低下、自然条件极为恶劣的情况下，孤立的个人很脆弱，为了生存，人们不得不以集体的形式去和自然力作斗争。正是这种原始的集体劳动的必要性使组织的产生成为可能。也就是说，组织的产生来源于单独的个人无法满足自己的需要和愿望这一事实。组织首先产生于人类的劳动，或者说，人类的第一个组织形式是人类的劳动。在这一过程中人们发现，他们同其他人一起工作能够增强自己的能力，更好地满足自己的需要，如采集食物、防卫、狩猎等。在集体内，不同的人有不同的技术和能力，有些人能比别人更好地完成某些任务。集体内的任务多种多样，也就是说，为了更好地利用各种不同的能力和技术，劳动可以有分工。劳动分工使个人能集中精力去从事他最擅长的事情，而不用做生存和进步所需要的每一件工作。一旦有了分工，为了实现组织目标，在安排和协调各种不同的工作任务时必须达成某种协议。同时，把任务按层级加以区分，并建立起一个权威或权力的等级分层结构也是合乎逻辑的。也就是说，为了促进人们分工之后的合作，必须构建一定的结构

关系。然后，在这个组织内负责分配工作的最强有力的、最年长的或者最会说话的人便成为组织中最早的领袖。这样，一个原始形态的组织就产生了，这种原始的组织虽然简单，但却基本上反映出了各个历史时期的组织所具有的一些共同的特征，这些特征反映出组织并不是一种简单意义上的人群。

从根本上说，组织是一个人类的社会合作系统，是为实现某一共同目标，在分工与合作的基础上构成的人群集合系统。由此来看，组织与“社团”“社会”或“家庭”等概念不同，组织是有意设计的、专业化的。社团与社会是由将它们的成员黏合在一起的东西来定义的，不论它们是语言、文化、历史因素，还是地域因素。组织是通过其任务来定义的，换句话说，社会与社团必须是多向度的，因为它们是背景环境。而组织只有在注重它的唯一目标时才可能是有效率的。在这个意义上，组织是工具，其同其他任何工具一样，越是专门化就越有利于完成它的使命。在现代知识社会中，知识成为个人所拥有的最基本的资源，也是整个经济活动中最基本的资源。土地、劳动和资本等传统的生产要素并没有消失，但它们的地位却在不断下降。只要具备了专业化知识，它们就可以取得并且可以廉价取得。而专业化知识本身并不能产生任何东西，它必须同某项任务结合起来才能成为生产性的要素。这也就是知识社会同时也是组织化社会的原因所在：每个组织，无论是商业的还是非商业的，它的目的和功能都是将专业知识同普遍的任务相结合。

这样看来，组织一般具有以下四个特征。

(1)共同目标。组织必须有一个共同目标，目标是组织存在的前提和基础。人们是为了实现共同目标、完成共同任务而协调在一起的，没有共同的组织目标，便不会有人们的协调活动，就不是真正意义上的组织。虽然人们参与组织活动的愿望与动机可能千差万别，但它们最终要统一到共同的组织目标之下。共同目标是组织存在的依据，指示着组织的努力方向。一旦组织目标模糊或丧失，那么某一个组织也就面临着解体的厄运。当然，组织目标可能是明确的，也可能是模糊的，甚至可能是隐含的。例如，医院的目标是治病救人、救死扶伤，这是一个非常明确的目标；而一些非正式组织，虽并不一定具有这种明确的目标，但可能包含着一种隐性目的，如使组织成员受到保护，满足其安全需要，或其他特殊的社会心理需要。

(2)分工与协作。分工与协作是由组织目标决定的。组织目标单靠个人是无法实现的，必须依靠许多部门或团体，这些部门或团体分别从事一种或几种特定的工作，并相互配合，这就是分工与协作。在某种程度上来说，组织成员的角色是靠他们的目标认同来塑造的；而目标的认同又依托于他们在组织中的位置。可见，由于分工与协作的存在，组织中就出现了组织成员的角色体系，这不但是组织得以存在的基础，而且是提高效率的根本保证。

(3)权力与责任。组织内的分工与协作依靠一定的权力与责任制度才能得以实现。也就是说，组织内部必须依靠分工，之后就要赋予各部门及每个人相应的权力，以便于实现目标。但在赋予权力的同时，也必须明确每个部门、每个人的责任。有责任而没有权力，无法保证任务的完成；有权力而没有责任，就会导致权力的滥用。上述都会影响组织目标的实现。有的学者指出，组织在一定程度上来说，就是职、权、责三位一体的

完整体系。这一完整体系同时还意味着组织需要某种权威的统一指挥，需要有一个统一的力量对组织进行实际的操作，从而保证组织人员的协调一致和各项工作的顺利完成。

(4)与环境的联系。组织并不是一个孤立的存在，而是一个开放的社会技术系统，它需要和外部环境进行各种材料、能源和信息的交换，从而使组织不断变革与发展。例如，对一个企业来说，如果没有顾客、供应商、竞争者及其他相关因素的作用，其便不能存在。而一个显著的事实是，今天的企业甚至都在与其竞争对手合作，共享信息与技术。

分析了组织的特征之后，接下来让我们来认识一下组织的功能。具体来看，组织的功能可以从组织外部和内部两方面来理解。从组织外部来看，组织的社会功能包括以下三个方面。

(1)组合资源，力量汇聚。有效的组织能充分利用人、财、物资源，对其进行有效的整合，把分散的个体汇聚成集体，以整体的力量去追求期望的目标和结果。同时，以组织整体表现出来的力量，并不是每一个个体力量的简单叠加，而应该像古希腊学者亚里士多德所说的那样，“整体大于各个部分的总和”。如果从效益这个角度来评价一个组织，那么只有借助资源的有效组合、力量的汇聚和放大，才能取得产出大于投入的经济效益，组织才能得以发展和壮大，才能将个人的力量结成统一的整体，以完成个人不能完成的工作。

(2)个人与机构之间的交换作用。“人是天生的社会动物”，或者说“人有天然的合群倾向”，这是我们探讨组织和群体的思想基础。这种“天生”或“天然”在现实社会生活中的合理存在来源于个人和机构两方面的因素。从个人的要素来看，个人之所以加入某一机构并对其投入一定的时间、精力和技能，付诸一定效率的个人努力，其目标是想从机构中得到某种利益和报酬，以满足个人的需要。从机构的要素来看，机构之所以接纳个人及对个人投入上述的成本花费，是希望个人能因此对机构做出贡献，以实现机构预期的目标。这样，个人与机构之间的关系应该建立在一种相辅相成、平等交换的基础上，形成双方都感到满意的关系。而这种交互作用正是通过组织结构、组织制度、组织活动等来实现的。

(3)适应并影响变化的环境。生态学被引入管理领域之后，随着系统权变理论的出现，人们对于环境问题给予了更多的关注。从系统论的观点来看，组织的生存和发展离不开一定的环境，构成组织环境的要素很多，既有政治、经济、文化、自然等宏观环境，又有涉及人们思想观念、活动方式和心理状态的微观环境。组织与其所存在的环境之间处于一种互动的状态：一方面，环境对组织具有决定和制约作用，组织目标、组织制度、活动方式等都要适应环境的要求，并能随着环境的变化而不断调整和发展。另一方面，组织对环境的适应并不总是消极的，在一定的情况下，组织也可以通过自己的活动来控制、利用和改造环境。例如，企业组织可以通过技术革新来优化产品工艺，从而改善需求环境；学校为社会培养和输送高质量的人才，就可以获得良好的社会评价，从而大大改善其生存环境。所以，在讲究适应的前提下，加入促进环境的改变，这是组织的一个重要作用所在。

从组织内部来看，组织则具有心理功能，也就是组织对其成员会产生心理影响。不

同的组织在组织结构和活动方式等方面可能千差万别，但一般都有着共同的心理功能，主要表现在以下两个方面。

(1)需要满足。人们所奋斗争取的一切都同他们的利益相关，因此需要也就成了人们行为的基础。人们正是带着各种各样的需要参加到组织生活中的。一个合理有效的组织可以通过各种方式来满足人们的不同需要。例如，通过工资、奖金、福利等来满足人们的基本生活需要；通过组织沟通、人际交流等来满足人们的社会交往、归属、尊重等心理需要；通过分配挑战性的工作任务、激发个体的潜能、充分展示个人的聪明才智等来满足人们的成就感和自我实现的需要。组织能够满足个体的需要，容易使个体产生对组织的依赖感，而这种依赖感对增强组织凝聚力、提高工作满意度、实现组织目标等都具有积极作用。

(2)行为导向。组织原则和规章制度向个体提供了一种制约因素，它能引导组织成员的行为，如组织目标指明了个体行为的方向，专业分工和权责分配则界定了个体行为的范围。组织制度和活动方式的明确规定能让每一个成员准确而稳定地预见自己及其他成员在特定的环境下的行为。在组织环境中，人们做出或者拒绝做出某一行为，是对责任与后果进行理性选择的结果。而理性选择正是来自于这种为组织所保证的个人稳定预见。同时，组织和制度能迫使个体接受别人的决定，使自己的行为受他人的影响。这一方面是由组织的层级制和权力运作来实现的。组织通过角色分配对每个人的职、责、权做出了明确的规定，服从这种规定就成了组织成员应尽的义务。另一方面，接受他人的决定也许并不因为权力这种制度性的安排，而是基于一种自然的影响力，这一般来自以个人的知识、经验、能力、品德等为基础的人格魅力。如果我们把人的行为看做一种选择的结果，那么影响力改变人的行为意味着个体选择权的转移，而强制性的、制度性的权力改变人的行为则意味着个体某种选择权的丧失。

1.1.2 组织类型划分

组织为数众多、情形各异，为了便于我们更好地认识组织和了解社会，我们有必要从理论上对组织进行分类。这种分类未必能够改善组织的管理，但却可以使我们的研究更加具体化和专门化。当然，组织类型划分的标准是多种多样的。下面，我们将主要介绍一些较为典型的分类(表 1.1)。这些分类可能并不完善，有的可能并未涵盖全部的组织形态，但透过这些分类我们会更加深刻地认识到组织是纷繁复杂的，形态各异的组织已深入我们社会生活的方方面面。

表 1.1 组织类型表

| 提出者 | 组织类型 | 类型的例子 | 分类方法 |
|-----|----------------------------|----------------------------|-------------|
| 帕森斯 | 经济生产 政治目标 整合 模式维持 | 摩托车厂 政府机构 法院系统 大学 | 执行的功能和追求的目标 |

续表

| 提出者 | 组织类型 | 类型的例子 | 分类方法 |
|--------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| 卡茨和卡恩 | 生产和经济模式维持 适应性 管理或政治性 | 零售商店 学校系统 研究与发展组织 管理机构 | 追求的目标与执行的功能 |
| 布劳和斯科特 | 公益 商业 服务 互益 | 贸易协会 政府机构 学校 银行 | 组织输出的受益者 |
| 埃兹奥尼 | 强制型 功利型 规范型 | 监狱 企业 学校 | 赢得顺从方式 正规的行为模式 |
| 汤姆森 | 长链组织 媒介组织 集约组织 | 汽车公司 银行 NASA | 所采用技术的类型 |
| 威尔逊 | 生产型组织 程序型组织 工艺型组织 应付型组织 | 邮局、注册处 精神病医院 战争时期的军队 大学教师、巡警 | 组织成员的活动与活动成果能否被观察到 |

1. 按组织的职能和目标进行分类

目前的主流看法是,根据组织目标的差别把组织分为公共(公立)组织和私人(私立)组织。简单地说,公共组织是以实现公共利益为目的的组织,包括政府组织和非营利组织。私人组织则不以公共利益为目标,而是要满足个人或组织所认同的营利目标。当然,我们也可以把公立与私立看做组织类型划分的两个端点,而所有组织都是介于两个端点之间。佩里(Perry)和雷尼(Rainey)依据组织所有权、补助和社会控制方式的不同将组织分为八种(表 1.2)。虽然现实中的组织种类会更多,或者很多组织会以组合的方式存在,但这一分类方法仍然对我们进一步认识公共组织与私人组织的差别有很大帮助。

表 1.2 组织分类表

| 类型 | 所有权 | 补助 | 社会控制方式 | 例证 |
|--|-----|----|--------|------------|
| 官僚组织(bureau) | 公立 | 公立 | 多元政治控制 | 劳工统计局 |
| 政府公司(government corporation) | 公立 | 私立 | 多元政治控制 | 退休金担保公司 |
| 政府资助的企业(government sponsored enterprise) | 私立 | 公立 | 多元政治控制 | 公共广播公司 |
| 受管制企业(regulated enterprise) | 私立 | 私立 | 多元政治控制 | 私有电力公用事业公司 |

续表

| 类型 | 所有权 | 补助 | 社会控制方式 | 例证 |
|------------------------------|-----|----|--------|------------------|
| 政府企业(government enterprise) | 公立 | 公立 | 市场 | 必须为政府提供服务的政府印刷部门 |
| 国有企业(state-owned enterprise) | 公立 | 私立 | 市场 | 空中客车 |
| 政府外包商(government contractor) | 私立 | 公立 | 市场 | 光曼 |
| 私人企业(private enterprise) | 私立 | 私立 | 市场 | IBM |

资料来源: Perry J L, Rainey H G. The public-private distinction in organizational theory: a critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 1988, 13(2): 182-201; 作者翻译整理

美国社会学家帕森斯(T. Parsons)也认为,组织应首先按其被组建的目标或功能的类型来划分。组织的目标从组织是更大的系统的分化部分或子系统的观点来看,是指专门的或分化的功能,反映的是组织与它作为一部分所在的较大系统之间的主要联系。目标类型包括适应目标、实施目标、整合目标和模式维持目标。据此,帕森斯提出了具体的社会组织分类方案:①经济生产组织。其是指制造产品和进行生产的组织,这类组织的典型是实业公司。当然,经济生产组织只是把经济功能置于首位,而绝不是说它只具有经济功能。这一点也适用于其他类型的组织。②政治目标组织。这类组织致力于实现有价值的目标,形成和部署社会的权力。政治目标组织主要包括政府机关等。③整合组织。这类组织旨在实现社会的整合目标。其目的是调解争端、引导社会实现制度化的期望、保证社会各组成部分共同工作。政党、法庭和其他具有法律职业功能的实体、利益群体等都属此类组织。④模式维持组织。其主要是指那些具有“文化”、“教育”和“揭示”功能的组织,如教会、学校、研究机构、艺术表演单位等。

此外,美国学者卡茨(Daniel Katz)和卡恩(Robert L. Kahn)以同样的标准对社会组织进行了相似的分类,包括生产和经济组织、模式维持组织、适应性组织、管理或政治性组织。

2. 按受益对象分类

任何组织的存在必有其受益者。美国学者布劳(P. M. Blau)和斯科特(W. R. Scott)以受益对象为标准将组织分为四类。

(1)公益组织。公益组织的受益者为整个社会,全体民众,包括那些不直接接触组织的社会成员,如政府、军事组织、消防机构、邮局、科学研究机构等。这类组织对社会起到保护作用,维护社会的公平和公正,但不以营利为目的,而且常常兼有一定的行政功能。同时这种组织也为社会中其他类型的组织提供服务,所有个人或组织都能从中获得好处。

(2)商业组织。商业组织的受益者为其所有者和经营者,它谋求以最低成本获得最大利润,如工厂、公司、商店、银行、保险公司等。商业组织是社会创造财富的组织形式,也是最活跃、最有创新性的组织形式。其组织结构的形式和运转均是以效率和利

润为中心，最终目标是获得财富和利润，其产生的价值可以通过货币来表现。

(3)服务组织。服务组织的受益者为某部分特定民众，它谋求最大限度地实现顾客的利益，如医院、学校、社会福利团体等。这类组织以提供服务为主，其目标是为顾客提供专业性的、良好的服务，其受益者为社会中与组织有直接接触的个人或单位。服务性组织并不排斥营利性，但其组织事务所关心的重点是其服务对象的利益，因为这一点决定着组织自身利益的获得。

(4)互益组织。互益组织的受益者为组织内的成员，如政党、工会、俱乐部、职业团体、行业协会等。互益组织的成员基本根据自己的兴趣参与组织的活动，结构比较松散，来去自由，组织的管理方式也都是采取高度民主制。互益组织的存在对社会有着积极的影响，一方面它可以充分发挥组织成员内心的张力，促使其完全按照自己的兴趣参与组织活动；另一方面它还可以为其他组织提供必要的服务，是正式组织的一种必要的补充。

3. 按赢得顺从的方式分类

一个组织为了求得生存和发展，必须赢得成员对组织的顺从，其实质是组织中权力或权威运用的程度。美籍德裔社会学家埃兹奥尼(A. Etzioni)认为，组织内有三种不同类型的权力，即强制权力、补偿权力、规范权力。这些权力分别以肉体伤害、物质上的奖励、荣誉称号的获得作为服从行为的基础。依据赢得顺从方式的不同，可将组织分为以下几种。

(1)强制型组织。这类组织主要用强制性的权力手段控制其成员，如监狱、精神病院等。

(2)功利型组织。这类组织主要用以金钱或物质为媒介的奖励和惩罚手段控制其成员，如各种企业组织。

(3)规范型组织。这类组织主要用荣誉或声望等方式管理其成员，且组织的运作比较规范，以劝导和感召来将人们的行为引到被认为是正确的轨道上来。这类组织强调成员的承诺与自觉，其实现组织控制的方式主要依赖于成员的内在控制，即成员的服从是建立在对规范的内化的基础上的，是自觉自愿地服从组织目标。政党、医院、学校等属于这类组织。

4. 按组织的形成方式分类

这种划分方法在20世纪30年代美国学者梅奥领导进行霍桑实验后日益为人们所接受和熟悉。根据组织的形成方式，可以将组织划分为两大类，即正式组织和非正式组织。正式组织是指具有一定组织目标并依照一定的规章制度和权责分配体系建立起来的管理组织。一般而言，一个正式组织包括职能系统、激励系统、权威系统、决策系统。非正式组织是指人们在共同工作或活动中，由于具有共同的兴趣和爱好，以共同的利益和需要为基础而自发形成的组织。非正式组织是由组织中个人的接触、交互影响、自由结合形成的联合体，这种组合纯属偶然、意外且不带目的性。一般认为，非正式组织或者存在于正式组织之内，或者存在于正式组织之外。“在每一个正规组织中都会出现非

正规组织”，“这些非正规组织植根于正规组织本身，并且受到其制度正规性的滋养”^①。正式组织与非正式组织二者之间的差别在于：

(1)正式组织通常是经过合法的程序建立的，在正式组织下的人员均有法定的职位与权责，并依据法定规章办事；非正式组织是由人员相互交往的行为构成的社会关系网，是顺乎自然的人群结合，没有法定地位。

(2)正式组织缺少人员间的感情交流；而非正式组织成员间有交互行为、共同意识与感情交流。

(3)正式组织成员以法定的关系和层级节制关系为结合的纽带；而非正式组织的成员以彼此间的认同感及友谊为结合的纽带。

(4)正式组织成员的社会地位一般相差很远，不可僭越；而非正式组织成员的社会距离相去不远，社会背景相似。

(5)正式组织以形式化的组织手段和程序来达到组织的目的；而非正式组织一般以不太显著或不很形式化的影响或压力达到目的。

(6)正式组织的成员虽有各自的角色分工，但其位置可以相互替代；非正式组织一般较注重组织内个人的独特性和不可替代性。

(7)正式组织领导人的权力是由组织制度和组织理性赋予的；非正式组织的领导人往往依靠自身的能力、经验、知识、品质等赢得成员支持，获得较强的影响力。

(8)正式组织偏重于个人对达成组织目标所表现出的角色行为，可称为逻辑理性社会体系。在此体系中，个人听从组织的安排，力求符合组织与工作的规范，以实现组织的最终目标。非正式组织则主要关注满足个人的社会心理需要，有时可称其为心理社会体系。在此体系中，个人追求的是思想的交流、情感的体验和需要的满足。

“如果不考察非正规的关系网络、非正式准则以及正规权威体系和正式规则，就不可能理解正规组织的本质，因为正规构建模式和非正规自发模式是纠缠在一起的。”^②个体往往在正式组织中担任某种角色，同时又是某一非正式组织的成员。一般来说，非正式组织是作为正式组织的补充形式而存在的，成员越是不能从正式组织那里获得需要满足，则非正式组织的结合就越多。同一组织的人员具有较高的同质性和互动性，也容易产生非正式组织。若正式组织与非正式组织的行为作用方向一致，则有利于组织目标的实现；若正式组织与非正式组织的行为作用方向偏离或根本相反，则会妨碍组织目标的实现。所以，在管理中如何发挥非正式组织的积极作用、克服其消极影响，就成为一个关键问题。一般而言，非正式组织的正功能表现为沟通意见和交流信息、增强凝聚力、满足人们的情感需要；消极作用表现为反对变革、目标冲突、传播谣言等。

5. 按组织的技术分类

每一个社会组织要存在和发展，必然要以一定的技术为基础，否则组织目标的实现便不可能。汤姆森(W. Thompson)以组织所使用的技术为基础，把组织分为：

(1)长链组织。长链组织所使用的技术需要在一个时间序列中执行其功能，也就是

^① 布劳 P M, 斯科特 W R. 正规组织：一种比较方法. 夏明忠译. 北京：东方出版社，2006：7.

^② 布劳 P M, 斯科特 W R. 正规组织：一种比较方法. 夏明忠译. 北京：东方出版社，2006：8.